

都市社会事業の成立期における社会事業サービスの領域設定とその認識

— 大阪府方面委員制度を事例として —

柴 田 紀 子

I はじめに

1 問題の所在

大正期は、都市空間形成のうえで極めて重要な時期である。それは、この時期に六大都市において地方自治体が積極的に種々の都市政策を実行に移していったという点に見いだすことができる。この時期の都市政策は二つの側面をもっており、一つには大正8年の都市計画法、市街地建築法に基づく都市環境の整備であり、そしてもう一つは福祉、労働、住宅政策などの多様な都市社会事業である。水内俊雄(1994)は、これらの都市政策の成立を国家の都市空間形成への制度的介入の確立ととらえているが、後者の都市社会事業を積極的に推し進める主体となったのは都市自治体であった(玉井, 1992)。

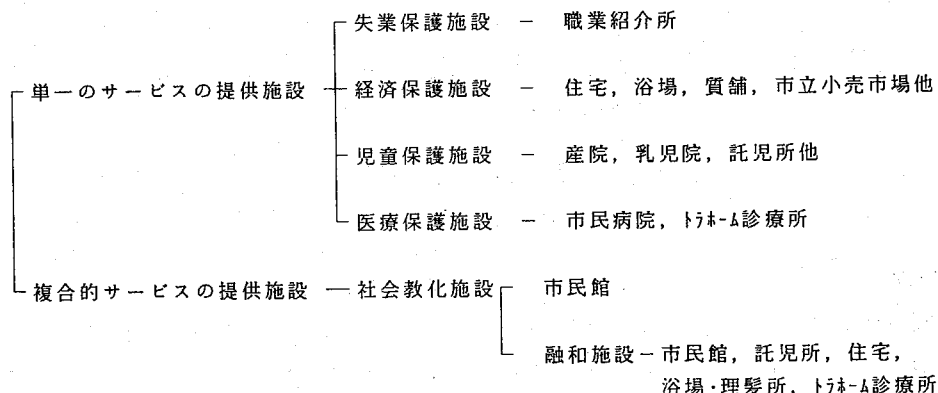
この都市社会政策の一つである都市計画事業は、都市計画法、市街地建築法の成立を背景に都市全域を視野にいたれたプランニングによって実施に移されていった。これに対して、都市社会事業は法的基盤が整備されず、このため都市全域を対象とした社会事業施設の立地や制度の施行等のプランニングをするという発想は有していなかった。このため、社会事業は必然的に都市内の様々な「地域」に対する「地域」的な対策として実施されていった。本稿では、このような「地域」的政策がどのような仕組みのもとで行われ始めたのかを問題としてみたい。特に行政が社会事業制度を導入する初期の段階の「地域」的政策を検証するためには、行政がどのような領域を設定し、運営していったのかをみる必要がある。それゆえに、1) 行政が社会事業の対象をどのようにとらえていたか、2) その結果、行政の視

線がどのような地域に向けられたか、3) そしてそのような地域にどのような領域を設定し、どのようなサービスを投入していったのか、4) それによってどのような地域の実態が明らかになっていったのかという課題を設定することは不可欠である。

このような問題意識から、大正期、つまり行政の社会事業への取り組みがはじまった時期において社会的過程によって生まれた差異のある空間(=「地域」)を行政がどのように把握し、そしてどのような種類のサービスを提供していったのか、また行政によって投入された福祉施設・サービスがどのような新たな空間の差異を生みだしていったのかの明らかにしたい。

2 研究対象地域と分析方法

研究対象地域としては、大正期の大阪市を取り上げたい。行政主体として大阪府が、大正7年7月に救済課を新設し、様々な都市社会事業施設を設置した(第1図)。そして、多様な社会事業サービスを提供していったのである。一方、大阪府は大正7年7月に救済課を設置し、大正7年10月には現在の民生委員制度の原型といわれる方面委員制度を施行した。このような社会事業は、大阪市で他の五大都市をリードして成立し展開していった。それには次のような理由があげられるだろう。まず、1) 大阪市において、第一次世界大戦後に市域周辺部を中心とした急激な人口増加によって引き起こされた都市問題や、労働運動の高揚などの緊急な対策を要する社会問題が累積していたことと、2) 大阪府では大正2年に嘱託として小河滋次郎が、大阪市では大正3年



第1図 大阪市設社会事業（昭和4年）
（大阪社会事業概要より作成）

に助役に関一が就任し、その後社会部部长山口 正、市民館初代館長の志賀支那人を登用する等優秀な人材の存在していたことが要因となったと考えられる。

その際、施設・制度の導入時における行政の社会事業を対象とする「地域」をめぐる様々な諸言説を分析する。大阪市の社会対策の要となった労働調査係は、調査機関として大正8年に設置されている¹⁾。また、大阪府は調査機関は有していなかった。このことは、大阪市の社会事業の初期の段階の施設の設置は、労働調査係による社会調査とほぼ時期を同じくし実施されていることを意味し、社会事業の対象となった「地域」は行政による調査によって選定されたわけではないのである。こうしたことから初期の「地域」設定には、当時の行政の認識が大きな影響をもっていたと考えられるからである。

そして、明確に社会事業サービス領域を設定した方面委員制度に着目するが、その前に大阪市の社会事業の実施過程を概観してみたい。

II 大阪市の社会事業の実施過程

大阪市は、大正7年4月に臨時的に、谷町、堂島²⁾、天王寺、境川に公設市場を設置し社会事業に取り組んでいたが、大正7年8月に米騒動がおこるともつと緊急な対策が必要とされた。米騒動の直後に大阪

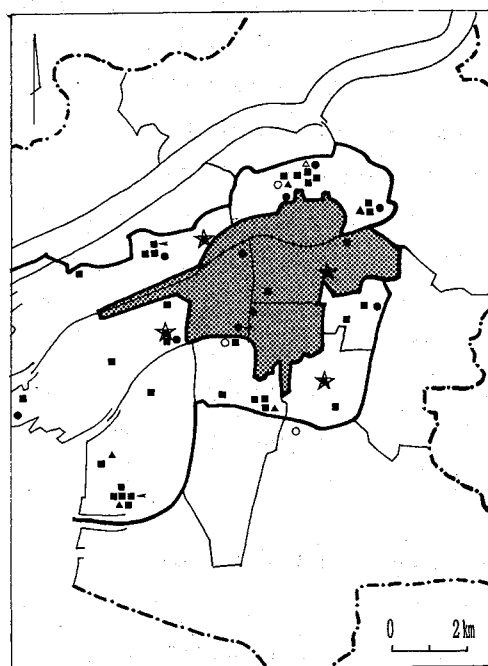
市が計画した社会事業施設は、「簡易食堂、共同宿泊所、貸長屋」（大正7年9月12日付大阪毎日新聞）であった。また、調査機関として大正8年に労働調査係を設置し、労働者に関する調査を開始する。

大阪市周辺部では、明治20年頃から急激に工場が進出し、それに伴い市周辺部に工場労働者が集住することになった。それによって計画性のない無秩序な市街地が生まれ、至るところに不良住宅地を形成していった。水内（1982）は、都市雑業層や新たに登場した工場労働者らが相対的に低い賃金であったため、下層社会としての労働者社会が形成され、その居住地は無秩序な市街地、下層民街として膨張したことを指摘しているが、当時は工場労働者によるストライキが頻発し、大阪市は労働者に注目していた。このため、大阪市が設置した社会事業施設や初期の調査は労働者を対象としたものであった。

1 大阪市設社会事業施設

大阪市の社会事業施設は、大正12年の「大阪市社会事業要覧」によれば、公設市場、簡易食堂、共同宿泊所、市営住宅の他に職業紹介所、共同宿舍、浴場、託児所、産院、少年職業紹介所、理髪所、人事相談所、診療所、児童相談所、市民館、市民病院があげられている。最初に設置された施設である公設

市場は、第2図にみられるように市域の東西南北に立地し米の廉売を中心に運営していた。公設市場に関してはこの後米騒動の直後の9月に3カ所、大正9年に1カ所、翌10年に7カ所、11年に3カ所増設され、計18カ所が市内に設置された。簡易食堂は、最初は大正7年9月に西区幸町通に幸町簡易食堂と北区天神橋筋3丁目に天満簡易食堂が設置され、同年12月には九条に、大正8年6月には今宮に、7月西野田と鶴町にそれぞれ設立された。また、共同宿泊所は、大正8年6月に南区宮津町に今宮共同宿泊所が、翌月に北区西野田に西野田共同宿泊所、同月西区鶴町共同宿泊所がそれぞれ設置された。そして、市営住宅では、北区中野町と港区鶴町1丁目に合わ



- 旧市域
- M30年第1次市域拡張による市域
- T14年第2次市域拡張による市域
- 経済保護施設
- ▲ 児童保護施設
- △ 社会教化施設
- ★ 最初に設置された公設市場
- 失業保護施設
- 医療保護施設
- 共同宿泊所

第2図 社会事業施設の立地（大正12年）
（大阪市設社会事業要覧より作成）

せて389戸の市営貸付住宅を供給した。次いで大正9年には鶴町3～4丁目に650戸、11年には北区扇町に192戸の市営住宅の供給を行った³⁾。これらの施設の立地は、第2図からわかるようにその大部分が旧市域の周辺部である。大阪市はこれらの施設を計画的に配置したわけではなく、その多くの施設が明治30年の市域拡張以降に大阪市内に編入された地域に集中的に設置されたことから大阪市の社会事業の対象地域をそのような地域にみだしていたと言える。

2 市民館

ところで、大阪市が設置した社会事業施設の中で特殊な性質を有しているが「市民館」である。この社会事業サービスについて少し詳しく述べてみたい。他の施設が明確なサービスの種類が確定しているのに対して、この施設は集会室、図書館、娯楽室等を有する社会教化施設として大正10年に設立され、設立目的を「中間層以下の市民の娯楽」のためとして、具体的なサービスの内容が明確にされていない。そして、市民館のサービスは周辺住民のニーズとともに変化し、かつ多様化していくことになった。市民館は、日本で初めて設立された公立のセトルメント⁴⁾であるといわれている。この市民館は、大正10年6月に当時の大阪では北のスラムとして有名な天神橋筋6丁目に設立された。当時この周辺は天六と呼ばれた貧民窟であり、米騒動でも8月12日に七千人余りの群集が米商を襲い、電車を破壊したというような大規模な騒動が起きたところでもあった。大阪市民市民館の初代館長となった志賀支那人は、昭和10年10月の『社会事業研究』の「隣保事業を語る会」で天神橋筋6丁目周辺のスラムの思い出話として、

「昔の人はほとんど少なくなり、外来からの方が多くなり、そのために付近の社会状態が混沌とした中心のないものになり、古い人と新しい人との調和がつかぬようになりました。古い人は百姓、

新しい人は近代工業の労働者です。風俗の上から見ましても、市民館のできた当座は、館の表裏とも夏は裸で歩いて、女の人もほとんど裸の姿でした。よっぱらいが多くて、いろいろの点から見て、考えさせられることが多いのです。」

と当時の状況を語っている。

志賀は、市民館付近に家族とともに転居住し、地域住民のニーズに応じた事業の開拓に努力した。当時の苦心したことを聞かれ、

「四貫島だと工場労働者一本でいけるが、あそこは百姓、労働者、朝鮮人等雑多であってひとつ調子が取れていません」

と答えていた。具体的には、大正10年10月には館内に大阪児童愛護連盟を創立、11年5月には児童歯科検診開始、13年には地下室で天六質舗開設、14年8月には保育組合による児童保育開始、同年11月生業資金貸付制度創設、15年2月に法律相談開始、同月愛隣信用組合結成など、志賀は貧困者救済のために必要なものは経済対策であると考え、各種事業を立案し、実行に移していった。その背景には当時の大阪市が市民館長に大きな裁量をあたえ、非常にフレキシブルな対策をたてることが可能であったことが要因となったと考えられる。

続いて、大正15年には旧長町に天王寺市民館が設立された。昭和17年の雑誌「大大阪」18巻第8号の市民館特集では、この市民館を「スラム征伐」の天王寺市民館と題し、「不良住宅地区の改良は他面、主観的方策として居住者に経済的余裕を与え、その知識品格の向上を計らねば効を奏し得ない。この処に市民館設置の必要があるわけである」と記している。これら二つの市民館、北市民館と天王寺市民館が設置された地域は、大阪市でも有数のスラムであり、大阪市は市民館をスラムの中心に立地し、明確な領域とサービスを当初から定めず、設立趣意書では対象を「市民」としているが、実際には市民館周辺の住民を対象にその生活の改善を目的としていたと言

える。

昭和3年5月には大正市民館、昭和3年7月には浪速市民館、昭和3年11月には東市民館、昭和4年12月玉出市民館、昭和5年6月には此花市民館の合計5館が次々と設置され、「大大阪18巻第8号」の市民館特集の大正市民館の記述でみられるように「同館は昭和3年5月、大正区方面18,768世帯8万5千人を隣保事業対象とし」と明確に領域をもち、玉出市民館の「当地区は主としてサラリーマンかそれを顧客にする小商人の居住地なるをもって、本館事業も古き社会（救済事業）的觀念によつては律し得られない特異性をもたざるを得ない」の記述からわかるようにもはや当初の市民館では計れない一般市民を対象としていた。そして、市民館の事業も内職・斡旋や保育事業といった経済対策の施策を担っていくことになった。また、市民館の施設数が増加すると、各施設が分担するため行政が決定した領域が生じ、昭和12年の大阪市社会部報告218号「本市に於ける隣保事業」には各市民館の担当地区が明示された。

このように市民館は、中間層以下の市民を対象とはしていたが、そこに明確なサービスや明確なサービス領域を設定していたわけではなかった。それが、昭和期に入ると、施設数が増加するにつれて、各市民館は担当地域という領域をもち、経済施策を中心に事業を展開することになる。

Ⅲ 大阪府方面委員制度の実施過程

大阪市に対して、大阪府も大正2年から小河滋次郎を囑託として迎え、救済事業研究会を開催し、また雑誌「救済研究」も発刊され、はやくから社会事業の研究を開始していた。

大正7年8月の米騒動を契機に大阪府は大正7年10月26日から方面委員制度を発足させる。林市蔵府知事のもと小河滋次郎の指導のもとで実施された。

この方面委員制度は、当時の小河滋次郎は、雑誌「救済研究」において方面区を設置した地域につい

て

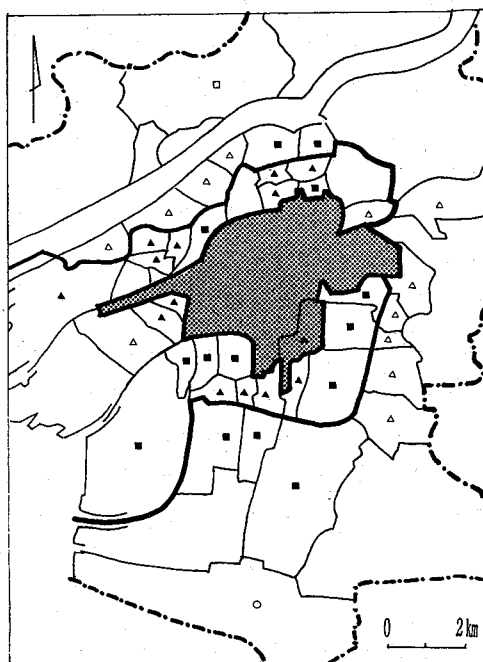
「方面委員設定の地域は差向き先づ市の場末に当たります所謂新市街地及び接続町村のやうな比較的小世帯の者や他地方から移住して来た労働者などの多い方面を選びまして其の数が総てで35箇所ほどになっております」(小河、1920)

「この地域は貧民、労働者又は各地方より出稼ぎの爲めに来阪致しました移住者などの比較的多数に群居しております所謂新市街新開地とも申すべき所であつて、秩序もなければ節制にも乏しく土地の利害如何というようなことに就いての何等の觀念をももっておらぬ人達がただ雑然として集つて居る(中略)文明都市として又帝國商工業の中心都市としての大坂の体面を傷ひます大坂に取りましてこの地域は、恰も危険なる一大火薬庫の何等の防備もなくして開放せられておるやうな關係」(小河、1922)

と語っている。方面地区は、小河が「一大火薬庫」と考えた地域に設置された。その地区は、方面委員制度が施行時に設置された大正7年10月に市内16方面地区以降は、大正8年1月には市内15方面、東成郡に1方面、西成郡に3方面19方面を新設し新たに委員を253名を囑託し、市内16方面と併せて府内で35方面が設置された。次いで翌大正9年12月に10方面設置、大正10年1月に1方面(ただし、7方面廃止)、同13年7月に3方面、同14年10月に2方面と大正末年には44方面地区が設置され、その地区は市域周辺部を中心に拡張されていった(第3図)。このような市域周辺の町村での急激な人口増加は、本来コミュニティがもっていた機能を喪失または変容させ、コミュニティに無秩序さをもたらしていた。

小河が「危険なる一大火薬庫」と称したこの地域に、人的資源を投入する際にサービス領域を設定する必要があった。このような行政領域の設定に大阪府は、小学校通学区域を想定した。方面委員規程第

一条には、「方面委員の区域は市町村小学校通学区域に拠る。但し土地の状況により区域を分合することを妨げず」と定められている。これには歴史的な大阪市での有力な地域単位として学区の存在の影響が考えられる。学区は明治25年地方学事通則にもとづいて小学校の設立・維持のために設けられ、明治30年以前の市域においては39学区の連合町があり、それ以降の市域では原則として旧町村単位で学区として21区が制定された。また、学区には、区会議員・学務委員も置かれ、単に教育関係にとどまらず在郷軍人会分会や尚武会(軍人援助会)や下水掃除・消毒薬配付・街路掃除・尿尿取りの斡旋等を行なう組織である「衛生組合」もまた学区単位で組織されていた。また、府・市会議員から衆議院議員にいた



- 旧市域
- M30年第1次市域拡張による市域
- - - T14年第2次市域拡張による市域
- ▲ T7. 10. 26設置 ■ T8. 1. 10設置
- △ T9. 12. 20設置 □ S3. 3. 7設置
- S3. 11. 21設置

第3図 方面地区設置の推移(大正7～昭和3年)
(大阪府方面委員事業年報より作成)

るまで集票行動も学区単位で行われ政治的単位としても機能し、区会議員を要とする地域秩序がより安定する仕組みが成立していた（松下、1986）。方面地区が設置された地区は、ほとんど明治30年以降に大阪市に編入された地区である。急激な人口増加のため既存の町村としてのコミュニティがかつてのままでは維持できず、その性格が変容していた地域でもあり、学区の本来の機能が期待でないという状況の中で、行政は旧市域が保持していた小学校通区域という学区の単位を方面員委員制度の領域を設定するうえでとりあえず利用したとすることができる。また、方面委員規程第四条「学校其他適当な場所に事務所を設ける」とあり、当時は教育会・教化委員会・婦人会・青年団の事務所が小学校の中に置かれていたということを考え合わせれば、小学校は「コミュニティセンター」の様子を呈していたという状況を利用するためであったと言えよう。

発足当初に設置された16方面には、206人の委員が委嘱され、一方面に10人から15人程度の方面委員が配置された。1方面の平均戸数は約2500戸で、委員ひとり当たり約200戸を受け持った。委員は、方面委員規程第二条によれば「関係市町村吏員、警察官吏、学校関係者、有志及び救済事業関係者」中より知事が委嘱していたが、林市蔵府知事やそのブレインである小河滋次郎は、方面委員にふさわしいのは善良な「中間層の地域住民」であることを強調している。小河滋次郎は、「救済研究」の「方面委員制度概説」で「中産階級の使命」と題して

「ブルジョア級とプロレタリア級との間に益々深き大溝が出来て、互いに其の城廓を堅めて相反目嫉視する、所謂階級的闘争なるのが日を追い月を重ねるに従って段々熾烈を加えるやうになつてきたと云うことに帰着せざるを得ぬ。この両階級の間に立つて能く之れが協調融和の任に当り得べき地位に在るものは、中産階級者である。中産階級者が、社会組織の中堅としての勢力を保

持し得る国家の前途には栄光がある」（小河、1922）

として、中間層の役割を強調している。

また、当時大阪府救済課の管理であった半田清が難波方面の委員を選ぶ時の林知事の発言を次のように紹介している。

「自分の求めて居るのは斯ういう顔色ではない、世の中の表面に出ないで、本当に其町の世話をし居る人を選んで来なければいかぬと言われまして、それから又難波署長と相談しまして、さういう意味を加えて詮衡しましたのでありますが、又持って行きますと是れでもいかぬと云うので、三、四回知事から其人選を改めることを命ぜられまして、ほとんど署長と困惑したことを居間でも能く記憶致して居ります。最後に世間では本当に初めて見るやうな名前の方、而かも本当に町内の世話を長い間やつて居られる様な人を段々と求めまして、さうして人選を持って行きましたら、初めて林知事が是れこそ自身が探して居った委員である、是非此の人達に御願いしたいと云うので其常時の事情としては是も相当思い切ったことでありますが、知事から其人達に方面委員を囑託されたのであります。」（半田、1938）

任命された方面委員の職務は、方面委員の職務は、方面委員規則第五条によれば、

「一、関係区域内の一般的生活状態を調査し之が改善の方法を研究すること。

二、要救護者各個の状況を調査して之に対する救済方法の適否を研究し其徹底に努むること。

三、現存救済機関の適否を調査し其区域に新設を要すべき救済機関を研究すること」

と言っている。

また、貧困度により、第1種（極貧者）、第2種（次貧者）に分け、生活の実態を調査し、その状態を台帳カードに記録した。

林知事は、方面委員の職務について、

「方面委員と云ふものを囑託致しまして、其の方面に於て救済を受くべき人、若しくは救済を受くべからざる段階を徹底的に調査致しまして、これに依つて真に救済を受くべき要求を有つて居る人々には遺憾なく救済の目的を達したい。」(林、1918)

と言っているが、まず委員に求められたのは一人一々が行政の社会測量機関として担当方面の住民から貧困者を発見することであった。

方面委員制度の創設時には、方面委員自身がこの制度を理解できなかっただけでなく、行政側も非常にとまどいがあった。また、住民に知らせるために委員たちはたいへんな努力を強いられていた。

当時、天王寺第三方面の委員であった玉野は、「社会事業研究」に次のように手記を寄せている。

「今迄警官の手にあつた貧民調査の事務が、我等方面委員の手に委ねられた訳であり、警察と密接な連絡の必要と一つは委員出席の奨励のため、署長さんを中心として委員会を警察楼上で開く事とし、頻々回を重ねるに従つて委員も漸やく容み込めた。

其處で、先ず第一に其事業の宣伝に着手した。宣伝ピラを風呂屋、床屋、露次の入口は素より、区内の家々を片つばしから、「之は醤油の廉売や、洗濯屋の広告の様に鼻紙にして貰つては困る。御宅には必要なくても、貴方がたの御知合に必要な事を書いてあるから、是非共壁に貼り付けて置いて貰わねばならぬ。」と口上付で持つて廻つた。「方面委員は知事さんの御依頼を受けて、何事に依らず困つた方には、親兄弟同様に御相談に乗り、お世話しますので金も要らず、世間へも知られませんから安心してお越し下さい」と、街のよく目に立つ場所々々に、赤字で書いた立看板を立てた。夜になると、人々が一日の労働を終わつて帰つた時刻を見計らつて「皆さん、一寸五分間表へ集まつて下さい」と応援の巡査が、各戸を駆り

出して呉れる、後から方面委員が提灯下げて、路傍宣伝演説に声を囃らして廻つたものである。」

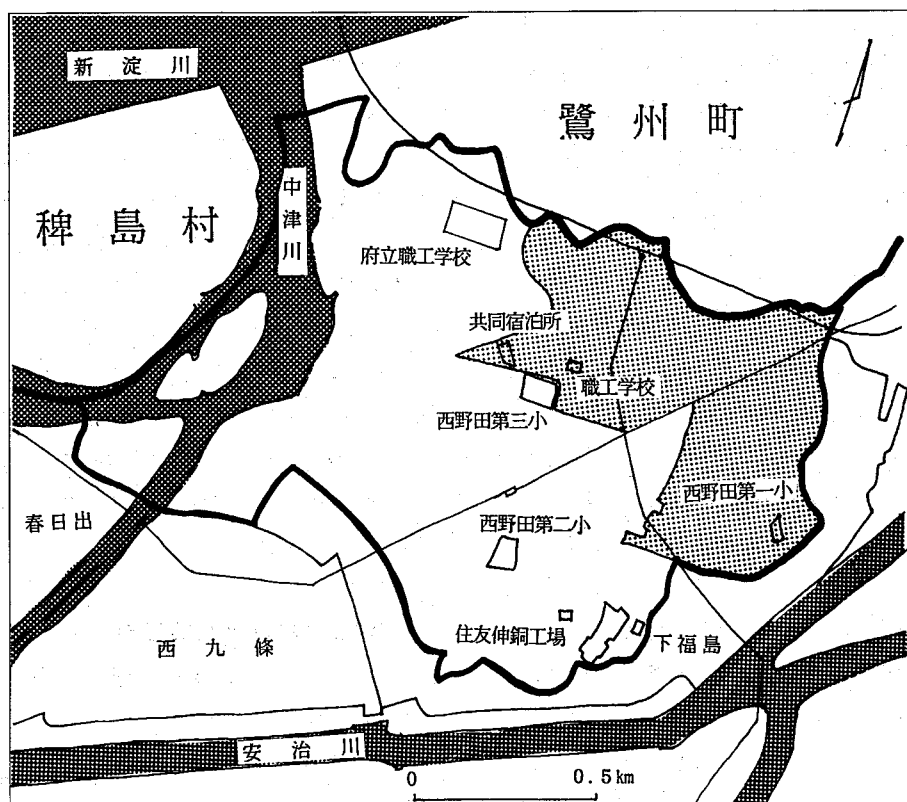
(玉野、1935)

以上までの内容をまとめてみると、方面制度はその対象を貧困者と設定し、市域周辺部の大阪府の「火薬庫」となりうる場所にその対象地域を見出し、その地域内の貧困者の発見と救済のために方面委員という中間層を中心とした人的資源を投入した。しかし、人的資源投入のためには線引された領域が必要であり、その単位として大阪府は小学校通学区域を想定したのである。そして、方面委員たちは、「地域」の中で救済者として自らを主体化し積極的に救済活動を担つていったのである。

IV 西野田方面における方面委員活動

実際にどのように方面委員が活動したのかを西野田方面を事例に検証したい。

西野田は、明治初年には野田村と称され、農業と漁業に従事するものが多かったが、明治26年には西成鉄道敷設の計画があり、明治30年には安治川沿いに住友伸銅所の工場が設立され、急速に市街化が進み、明治30年4月第一次市域拡張によって大阪市に編入された。当時の西野田は、「道路に面して長屋を建てるほか、随所に路地をひき裏長屋を詰め込むといった密集市街地」であり、「土地が低く水路も複雑に入り組む条件の悪い場所であったが、職工向けの住宅建設など、必要に迫まれ宅地化した」地域であった(大阪市都市住宅史編集委員会、1989)。また、西野田には職工の集住地区であり友愛会の本部や職工学校が設置されるなど労働運動が盛んであったため、大阪府は早くから注目し、方面委員制度の第一次の方面委員設置の方面として大正7年10月26日、西野田には「第一西野田方面」「第二西野田方面」「第三西野田方面」が設置された。各方面には、それぞれの方面事務所を第一西野田尋常小学校、第二西野田尋常小学校、第三西野田尋常小学校に置いた(第



第4図 西野田第一方面区

4図)。

当時の様子が昭和7年11月号「大大阪」の「大阪新開地点描(E)西野田展望」に次のように描かれている。

「諸是等の人の住宅とはいひますと、千二百二十戸の戸数の内で、持ち家は僅かに四十六戸に過ぎず其の他は総て借家であります。形式は長屋が最も多いのです。そして軍艦長屋、蜂の巣長屋、芝田長屋という三つの特殊長屋があります。(中略)が、斯ういふ生活者は別として、平均しますと、一世帯の畳数は十二、二九畳となっていて泉尾、鶴橋方面の十畳以下とは比較にならない余裕をみせています。(中略)他の新開地がややもすると『田舎臭』をいつ迄も持ち続け勝ちなのに引き換え、ここは如何にも発刺とした都市の前衛といふ感じがします。労働運動に最も敏感なのも此区

です。此の点に掛けては大阪市の労働運動の神経中枢をなしているかの観があります。」

現在方面委員制度の資料として、「西野田第一方面15年史」が残っているが、これは西野田方面において方面委員制度の活動の報告であり、以下の記述はこれによる。

西野田第一方面は、草開町、平松町、亀甲南町、亀甲北町、玉川町一〜三丁目、茶園町、江成町を担当地域とした。委員は総勢15名でそれぞれの職業内訳は、公職についているものは衛生組合評議員、在郷軍人会副会長、西野田第一小学校校長、区会議員、北区区役所書記、市会議員、衛生組合評議員、曾根崎警察署警部の8名、職業を有するものは質商2名(内1名は区会議員兼任)、生魚問屋2名(内一人は在郷軍人会幹事兼任)、劇場主(在郷軍人会幹事兼任)、木炭商(区会議員兼任)6名(内公職を兼任するも

の4名)、無職1名である。

「西野田第一方面15年史」によれば、「大正7年11月20日午後7時より第一西野田小学校に委員会を召集す」とあり、この時初めて各委員の分担区域を定め、各自に於て家庭訪調査をすることを決めている。西野田第一方面の書記である南篠茂は当時の状況を次のように語っている。

「実行方法につき—という題目で委員会は幾度も繰り返される、委員会の度毎に府からは係員が出席されるが、府の人として始めての仕事であつて、別経験がある訳でなく、何かと意見を求められると、アメリカに於てはとか、ドイツのエルバーフェルトではとか、片仮名でなければ書けない様な話を聞いて感心する位ひのものであつて、時には小河先生も出席されて尤も得意とされる救恤十則を説かれる、といふ様な有様であつた。いよいよ調査に出るといふ間際になつて何を調査するかが問題となつた。当然の話であるが、それは完備した今から考へるからで、その当時は、なかなかこれで真剣なものであつた、各方面共にこうした珍談は相当豊富にあると推察する、(中略)全委員一斉に戸別調査を始めたのであるが、皆、いひ合わせた様に長屋へ長屋へと足をふみ入れた。午後五時を合図に調査をうち切つて、事務所に引きあげたが、調査戸数は丁度二十件であつた。そこで今度はカードに登録すべきものを審査することになり、調査事項を全委員に報告して、登録か否かを決めるといふのである。」(南篠, 1935)

西野田の3方面は、西野田連合委員会を設置していた。大正7年12月2日には、西野田連合委員会は方面委員設置の趣旨の印刷についてと地域への配付の方法について打ち合せている。また、12月12日に行なわれた西野田連合委員会は、小河滋次郎を迎え、懇談として「戸主の不行跡(米騒動により収監せられた者、博徒の群に入り家事顧みざる者等)」の救済方法の指導が行なわれている。

制度として発足当時は、方面委員だけでなく、行政も試行錯誤を繰り返す、社会測量機関としてだけでなく、救済機関としての役割を担っていく。

西野田第一方面の委員の一人である森田伊兵衛は、当時の感想を次のように語っている。

「その中で最初に取り扱ったカードに先祖は山陰の或る大名であつた家柄に育った人がありました。妻が永い間患んで患んで、患みぬいて死んで了ひ、あらゆるものを金に替えて、食べるものもなく着のみ着のままといふ気の毒な有様でありました。(中略)今食べる米がないので、そのお米をあげたいと話しましたが、それは絶対にお断りするといはれ、困っている人の相談相手やらお世話をする役目でありながらその相談が出来ぬといふ結果になつたのであります。米がなければ米を、金がなければ金を出してあげれば、その家庭が救済されるとばかり思つて居りましたが、この家庭にぶつかつて、米や金でない「精神で御世話するのだ」と感づきました。(中略)職を見つけてあげることが一時的の米や金より、どの位ひ大きな救済であるか判らぬと考へついたのであります。それから一生懸命に職を見つけることに奔走して、或る役所にお世話をしましたが、其の人も心から喜んでくれまして、生活も安定しました。その人の喜びとなり、私の家族の喜びとなつて私の筆では書けない有り難いものが私の心の中にも、家庭の中にも充ち充ちて方面委員の仕事に感謝するといふ気持ちが深くなつて来ました。」

西野田第一方面で発見された第1種要救護者は、11戸、25人で、第2種要救護者は、36戸、168人であつた。救済の内容は、表のように治療券の交付119件、慈善券の交付212件などの取扱が多いが、戸籍整理から葬儀の世話、就職の斡旋など多様で雑多な内容である。これは後に小河(1920)も

「なんでも困まることが面倒なことは方面委員に頼みさへすれば、好都合に結びつけて貰ふこと

が能きるといふやうな考へから、独り生活難に関すること計りでなく、人事百般に涉る総のこと一設令それが警察又は区役所なり町村役場なりの当然の主管に属すべきものでありまして、なんでもかんでも総けてを方面委員の所に持ち込むやうになりなつて来ました」
と指摘している。

V 方面委員制度の領域性との関連と今後の課題

方面委員制度は、急激な工業化による人口増加によって生じた不良住宅地区に対して、コミュニティ・近隣の再編成に米騒動のような下層労働者・貧困者等の暴動を防止するという機能も含めて一定の寄与を果たしたと言える。それが上田（1986）が指摘するように、方面区の領域性が「社会慣習的な情動的領域性」と言うような概念のもつイデオロギー性のあるいは虚構性」という側面を有しているということも無視できない。しかし、方面委員制度が単なる社会測量機関ではなく救済機関であったことや次第に救済機関としての重要性を増していくなかで方面委員が救済者として主体化していく過程から小学校通学区域という空間に「帰属意識」を見いだしていったといえるだろう。方面委員制度は、厳密には自発的でなかったという意味でボランティアな活動とは言えないかもしれないが、方面委員が無償で活動を行なったことや、地区の中で救済する主体として救済活動に喜びを見いだしていったことから非常にボランティアな要素を内包していたことがわかる。このことが大正9年10月の貧困者と対象とする貯蓄奨励と低金利融資を目的とした庶民信用組合の設置や、大正12年9月関東大震災の救護活動、やがては昭和4年4月に公布された救護法が実施される見込みがないという状況のもとでの救護法実施促進運動の全国的な展開といった、行政の枠を越えたボランティアなネットワークを密接にかつ広範囲に展開した要因になっていった。

大阪府の方面委員制度がある程度の成果を果たした要因は、大阪府が意図したようにまたはそれ以上に中間層がボランティア意識をもち積極的に活動したことがあげられるが、その後の方面区の拡大や昭和11年方面委員令と法的に整備されていく中でルーチン化していき、また戦時体制にくみこまれ、町会への従属を余儀なくされていく。本稿では、方面委員制度の初期の段階の一部の検討にすぎない。今後は、戦後の民生委員制度の現在に至るまでの展開だけでなく、方面委員制度と同時期に成立した大阪市設社会事業施設の展開や昭和7年救護法の施行以降の法律の整備による社会事業の容容や戦後の社会福祉事業全般を意識した研究もなされる必要があるだろう。これらの課題は別稿に期したい。

注

- 1) 労働調査係（課）は、戸田市京大法学部教授を顧問として地方自治体では初めて労働調査を分掌する機関として設立された。調査は、労働調査報告として大正15年50号まで続けられる。昭和期にはいつて「当社会部における他の報告書との統一脈絡を失ひ整理参考上不便すなからざるに鑑み、労働調査報告第五十号以下当部発行のものは種類内容の如何を問わず総て「社会部報告」として追号発行すること」（「社会部報告」第51号あとがき）された。
- 2) 福島公設市場は、最初は北区堂島浜通りの府立医科大学敷地内に緊急の仮設木造バラックとして建設され、大正11年4月15日曾根崎川埋立地に移転、さらに大正14年9月1日浄正橋聖天通商店街に移転した。
- 3) 市営貸付住宅にたいしては家賃には利益が加算されなかったため、家賃急騰のおりから入居希望者が殺到した。また、分譲住宅は大正15年5月（住吉区天王寺町104戸）から建設が始まった。
- 4) セツルメントとは、当時多くの宗教家や学生な

どが細民地区で活動し、宿泊所・授産所・託児所
その他の設備を整えて住民の生活向上のため助力
する社会事業、またはその隣保館を指していた。

5) さらに「第一期調査要項」として

- (1) 生活状態を調査すること
- (2) 戸籍の整理に付助力を為すこと
- (3) 救済を徹底せしむること
- (4) 幼児昼間保育所の利用其他幼児教育に関する
こと
- (5) その他必要と認むる事項に付調査助力を為す
こと

の5項目が目標とされている。

参考文献

- 上田 元 (1986) : 領域性概念と帰属意識 — 諸概念
の展開とそのメタ地理学的反省 —. 人文地理38,
193-211
- 大阪市都市住宅史編集委員会 (1989) : 『まちに住ま
う大阪都市住宅史』. 平凡社, p. 454
- 小河滋次郎 (1920) : 方面委員事業報告. 救済研究,
8-12, 2-22
- 小河滋次郎 (1922) : 方面委員制度概説. 救済研究,
10-2, 3, 1-23
- 玉井金五 (1992) : 日本資本主義と都市社会政策. 『防
貧の創造 — 近代社会政策論研究 —』啓文社, 53-
105
- 玉野永之助 (1935) : 方面事業を顧みて. 社会事業研
究, 23-10, 126-138
- 南篠 茂 (1935) : その頃. 社会事業研究, 23-10,
144-151
- 林 市蔵 (1918) : 方面委員の設置に就いて. 救済研
究, 6-10, 1-11
- 半田 清 (1938) : 方面委員制度創始当時を顧みて.
社会事業研究, 26-3, 6-12
- 松下孝昭 (1986) : 大阪市学区の廃止問題の展開 —
近代都市史研究の一視点として —. 日本史研究,
291, 51-86
- 水内俊雄 (1982) : 工業化過程におけるインナーシ
ティの形成と発展 — 大阪の分析を通じて —. 人
文地理34-5, 1-25
- 水内俊雄 (1986) : インナーシティの過去と労働者間
題. 経済地理学年報32, 293-312
- 水内俊雄 (1994) : 近代都市史研究と地理学. 経済地
理学年報40, 1-19
- 森田伊兵衛 (1938) : 感想. 社会事業研究, 26-3,
52-56